

# 今日の社会福祉（政策）における 代位的・補完的性格の根底にあるもの

末崎 栄司

## 〔抄録〕

今日の社会福祉（政策）においても補完性や代位性に関わる性格が存在することが主張される場合が多い。それは何らかの社会性を帯びた問題に対して、本来的・元来的にその問題に対応すべき何らかの社会的対応策が機能せず、あるいは、最初から機能する意思が全くなく、そこから必然的に、存在する社会福祉（政策）にその対処を代位的あるいは補完的に意識的にか無意識的にか委ねて行こうとする現実的で実際的な社会現象がある。しかし、そういった代位的・補完的な役割が先行研究という過去の学問的成果を無視して、ひとり歩きしている場合が現実的に見受けられるのである。そういったその先行研究の科学的研究成果を度外視したところで、その役割の固有性を強調しようとする動きを吟味し分析しながら、その問題点を掘り下げていきたいと思うことが主なねらいである。しかし、字数制限や枚数制限といった紙面の関係からこの小論では、まず、補完的・代位的性格の根底に存在する基本的で根本的に重要なものを探り当てていきたい。そのことを踏まえて、別の機会に先ほど述べた主なねらいを分析していきたいと思うのである。

キーワード：代位性 補完性 両性的性格 限界性 社会科学的視点

## 1. はじめに

ある一つの学術的用語をどのように理解し、如何なる解釈をするのかは研究者の判断に委ねられることは言うまでもない。しかし、その用語そのものが含む、あるいは、培ってきた先人（先輩）たちの血のにじむようなその用語の中にある研究や研究業績を全く無視することは絶対に許されない。なぜなら、その研究成果のその基礎の上に、その用語そのものが立脚しているからである。先人たちの積み重ねてきた「智」の蓄積を無視し、その中の研究者の学問的成果をはじめ、研究者の想い（思い）や願いを抹消することも許されないはずである。

そこで、ここで取り上げているある一つの学術的用語とは何かと言うと、「社会政策」のことである。この用語の持つ先人たちが堂堂と蓄積してきた学問的研究成果に対して一定の評価なり、その評価（肯定すべき側面と否定すべき側面があることを問わず）するべき点を捨象して、あるいは、もっと突っ込んで言うなら、その先人たちの研究をスパッと切り捨てて、何らかの評価を与えず、その上に新たな「社会政策」を一定の体裁を整えて打ち立てようと試みるのである。そうした研究方法を用いて、あるいは、そうした視点を採用しながら、すなわち、

「先行研究」を踏まえてというキャッチフレーズをもとにしながら、真新しい装いを纏いながら、今までにない「社会政策」的内容を打ち立てようとする動きがある。すなわち、それは稲沢公一・岩崎晋也著『社会福祉をつかむ（改訂版）』（有斐閣、2014年）という書物の中で書かれ主張されている「社会政策」<sup>1)</sup>にかかわる先行研究の捉え方、さらには、その概念や具体的内容などについてである。当然にこの書物の中にも、先人たちの「先行研究」を十二分に踏まえて、稲沢公一・岩崎晋也の両氏が言われる「社会政策」が構築されているはずである。また、そうしなければならないはずである。なぜなら、この「社会政策」という言葉で表現されている研究は歴史的に古く、伝統的な学問的領域であって、その中には多くの積み重ねられた研究成果が包含され、蓄積されているはずだからである。

ところが、その稲沢・岩崎の両氏が主張される「社会政策」と、伝統的な深淵なる学問的歴史に支えられて現在も、存続する「社会政策」というものの意味する内容、概念、さらに捉え方は明らかに異なる。けれども、ここで問題となるのは、両氏の言う「社会政策」そのものが、伝統的な学問的研究の歴史的基盤に支えられて、そびえ立つ従来の「社会政策」の研究、所謂、そのものの「先行研究」というものをどのように意識され、どのように認識理解され、さらにはその研究成果をどのように取り入れていくのかということであって、真実の意味において、この今日においても生き続けている「社会政策」研究における先行研究そのものを十二分に尊重し、そこからその先行研究の学問的成果を自己研究の中に吸収し取り入れられているのかという問題であると同時に、疑問でもある。

とりわけ、「先行研究を踏まえて」という旗印のもと、血の滲むような努力の結晶である先行研究に目を通すことが、今、ごくごく当たり前のように言われ主張される。それは自然の流れであり、そのことはごくごく普通のことであると言わざるを得ない。けれども、大きな問題となることは果たして、本当に真実の意味において、先行研究を十二分に読み込み、そこからその先行研究そのものに対して肯定的評価を下すのか、あるいは、逆に否定的立場をとるのかは問わず、ある一定の評価を与えて、そのことを踏まえて自分自身の研究にそれを投入しているのかどうかの問題である。この「先行研究」という言葉が流行になり、その実、真実の意味において本当に（誠の意味において）先人たちの研究成果を肯定的に捉えるのか、はたまた否定的に理解するのかは問わず、読みこなし理解し自分自身の研究成果に取り入れているのであろうか。私自身、先行研究の重要性を認め主唱するけれども、読みもしないで、先行研究すなわち先人たちの積み重ねられ、考え抜かれた貴重で重要な研究成果をスパッと切り捨てているようにも見受けられる場合もある。この点、先述した両氏の研究は、今なお続く学問的研究が蓄積された伝統的な「社会政策」の研究という先行研究を真実の意味において読み込みぬいて、その上で自分自身のものにし、そこからその積み重ねとして新たな装いを整えた「社会政策」を創出しようとしているのであろうか。ここのところを、この小論で、少々、吟味していきたいのである。すなわち、歴史的伝統に培われ、かつ、先人たちの学問的研究に積み重ねられ、

今日も存続し継続している「社会政策」の研究成果を尊重しながら十二分に読み込み、その科学的・学問的研究成果を吸収し取り込み、そこからその上での新しい「社会政策」概念（「社会政策」研究）だと言えるのかどうかということである。その点を吟味したいということである。

そこで、一気に飛躍して稲沢公一・岩崎晋也の両氏の先ほど述べたような点について、吟味や分析を行うという手法をとらず、まず、社会政策の先行研究、とりわけ、紙面の関係上、その基礎的部分の先行研究をまず取り上げ分析し、重要な点を確認していくことをこの小論の「ねらい」とし、その上に立って次の機会に先ほど述べた点の吟味や分析を行いたいと思うのである。私自身としては繰り返しなが、一気にその吟味や分析にもっていきたいが、残念ながらこの論文に課せられた字数制限や枚数制限があるからである。

## 2. 社会政策の存在意義

社会政策の特質そのものが、その社会的必然性にあるのか、あるいは、経済的必然性に求めなければならないのか、さらには社会政策の目的が労資協調を目的とするのか、労働者保護のための政策であるとするのか、また、社会政策が分配政策の一つとして位置づけられなければならないのか、あるいは、生産政策の一つとして位置づけが与えられるべきものであるのかといったことなどの議論には、歴史的見地から眺めて見ると非常に興味深く、意義深いものが存在する。他方、日本においても、社会政策の特質が分配政策にあると考える者や生産政策と位置づける研究者や、はたまたその分配政策と生産政策との両面とする楯として社会政策を理解する者までいる。

こうした社会政策の本質にかかわる議論の中で内容として取り上げられているものは、全体的に見ると労働者への国家的配慮であり、その労働者が究極的にこの資本主義というシステムが有する仕組上の矛盾を覆いかぶさってしまう存在であるという認識理解に規定されていたのである。そこからその認識理解のもとでは社会政策の構成内容は労働条件、すなわち、賃金、労働時間、労働環境などの保全や改善、病気や高齢さらには失業などへの社会保険にもとづく保護、さらには労働者による労働組合組織とその労働運動にかかわる規制などがその内容であった。そうした点から必然的に社会政策が取り上げる対象（客体）が、総体的にみて労働者と規定して間違いではないが、けれども厳格に認識するならば、この場合は労資関係（階級関係）の局面で労働条件の基本的問題としての、こうした課題を背負わされた体现者であるという認識理解を欠如しては正しい捉え方ではないし、この前提的理解を欠如している限り、社会政策の本質的对象を解明することは困難と言えよう。

ところで、社会政策は資本主義制度の恒久持続的存続性を大前提条件として、先ほども指摘したように労働条件の基本的問題に問題意識を集め、労働者階級を賃金労働者として再生産することを特質とする社会的規制（国家的政策）であると示唆できよう。それでは、一体、どこ

に社会政策の存在意義が存在するのだと言えるのであろうか。

つまり、それは自ずと理解できるように、社会政策そのものは資本による労働力の価値搾取とともに、そのことに対する賃金労働者（階級）の組織的反発に対応するための国家的規制としての働きを展開するものであるのであるが、そこに必然的に資本主義的労資関係が介在している限りにおいて、賃金労働者に対する収奪はなくなり、労働力それ自身の価値どおりの賃金への接近が試みられ、労働力の磨減や価値収奪が少しばかり譲歩され、緩和されるだけである。さらに、現実的な資本主義制度のもとでは労働力それ自身の価値（現象的には賃金）がその価値どおりに賃金労働者に支払われるという絶対的な約束はできず、絶えず労働力それ自身にかかる価値は、その価値以下へ引き下げられるのであって、そのように仕向けられていくのである。さらに、資本主義制度の根本的中核である労働力の順当な再生産を死守しなければならない任務や役割を背負っているはずの社会政策それ自身は、社会政策が内に秘めた限界性のために労働力それ自身にかかる価値への収奪をある限界まで緩める働きをするのであろうが、しかし、その限界性のため社会政策を十二分に貫徹させることを拒むような状況へと追いやることになる。つまり、賃金労働者はこの状況がずっと続けば労働力の再生産が十二分にできる賃金（労働力の価値）を手に入れることが不可能となり、さらに社会政策としての諸施策が展開されたとしても、なおそこに限界性が存在するとするならば、そのことは遂には賃金労働者と扶養しなければならないその家族とが、労働力の価値すなわち賃金によって充足しなければ社会生活上の社会的必要の欠乏状態に墜落していくという状態に関連的（関係的）に派生していくであろう。

賃金労働者である社会的人間は、典型的・一般的には賃金労働者とその扶養しなければならない家族であったが、何らかの事情でこうした典型的・一般的な人間からはるかに遠く離れたところに存在し立脚している社会的構成員にとっては、すなわち、この構成員のうちには、浮浪者、児童、高齢者、心身障害者、傷病者などが含まれ、そこには社会政策の適用が及ばず、保護や救済がこぼれてしまうという人々がこの構成員に包含される。その人たちは賃金獲得の機会や能力そのものを欠如しているという意味において、その社会的必要状態は根本的には充たすことが不可能となる。

そこで、社会福祉がいずれにせよ、こうした欠如状況から生まれる社会生活上の社会的必要の欠乏状態への国家的社会的対応策として機能するものであるが、それこそが真実の意味での社会政策に対して補完的（補充的）任務を遂行しているものであるということが言えるのである。すなわち、資本主義的生産関係の局面で資本にもとづく労働力それ自身にかかる価値そのものへの搾取を社会政策それ自身が十二分に防ぐことが可能となり、ある一定の現実的な実際的な水準のもとでの人間労働の生産や再生産が十二分に達成される程度の労働力の価値（価格）が保たれる条件が保護されるという話であれば、賃金労働者とその扶養しなければならない家族のもとでの社会生活上の社会的障害状態（社会的欠乏状態）が発生するはずがない。け

れども、このような話が夢のまた夢の話である以上、歴史的・現実的には労働力それ自身にかかる価値が搾取され収奪されることになるわけであるから、社会政策の限界性が労働力の価値収奪への防衛の貫徹を許さないならば、ある一定の平均利潤率を壁とする限界線を越えた部分や領域については、社会政策に対しての補完的性格を有する社会福祉（政策）による社会的国家的対応が施行されるということになる。

それでは、一体、何故、社会政策の限界性というものが生まれてくるのであろうかという疑問が生まれ出るのである。この限界性を引き起こす根本的原因とは、一体、何かということである。

### 3. 平均利潤率の制約性

つまり、社会政策の大きな課題はある特定の意味合いを有していて、労働問題そのものに規定づけられ方向づけられ、労働条件の基本的問題にかかわる課題や問題それ自体の資本主義制度が有する合目的性に基礎づけられた対応をはかることに根本的な役割や任務が存在するのであるが、その役割や任務を持つことが、同時に社会政策の展開状況や限界に対応する形で、賃金労働者が抱える社会的必要状態に対する欠乏の状況を緩和することに役立つことが可能となるのである。例えば、こうしたものの一例として、健康保険制度、雇用保険制度、さらには最低賃金制度といったものを見れば理解されるのではないか。そこから、賃金労働者とその扶養しなければならない家族は失業、障害、貧困、高齢、疾病などの社会的必要の欠乏状態から、最初にまず、社会政策という政策的保護によって救済される。けれども、この点を正確に客観的に解きほぐすためには、今から述べる条件への考慮が必要不可欠になる。つまり、それは平均利潤率の限界内でのみ社会政策が実施されるのである。同時に社会政策費用に対する産業負担の軽減へと資本を誘導することになる。このことは国家独占資本主義の段階においても、独占資本の部門間における利潤率の平均化・均等化の傾向は貫徹される。そこから社会政策は現実的・実践的には、ある一定の利潤率の障壁に立ち塞がれ、それはその障壁によって、それ以上に伸びることが不可能となり、一定の利潤率の限界内で、かつ、さらには規定条件、適用範囲、給付内容等の制限やその強化となって表面化してくることになる。ここから必然的に社会政策で対応できない積み残された社会問題の一群が存在していくのである。この一群、すなわち、ある一定の平均利潤率の限界からもたらされる社会問題に対しての補完的（補充的）な性格を有する対処を社会福祉（政策）に求められることになる。

こうして、何れにせよ、現実的で実際の社会政策はこの社会制度の根本的で本質的な課題を背負わされている労働条件の基本的問題の典型的体现者から大なり小なり遠い位置に立脚している社会的人間、換言すれば、人間労働そのものが中断したり休止したり廃止された状況にある労働者、その労働者が扶養しなければならない家族、さらには零細企業や小企業などで働く資本への抵抗力（反発力）が薄弱な労働者階層が背負うところの社会的課題を、できる限り

社会福祉（政策）に補完させたり代位させていくことを志向するのである。こうしたことを行う理由は明らかなように資本主義の社会＝経済法則にもとづいて、利潤の極大化を目指して生産費用を圧縮させようとする資本個々における産業負担の軽減への本質的欲求に起因するものである。この限界性から締め出されドロップアウトする具体的な対象とは、社会政策にもとづいて救済される程度や部分を越える現役労働者、失業者とそれらの扶養しなければならない家族、浮浪者、疾病者、貧困者、高齢者、児童、心身障害者などの容姿をとって体現されることになる。また、その時々々の社会状況によって社会政策そのものが、どの程度やどの状態まで展開されるのかによって、社会福祉（政策）の範囲、内容、種類、水準などはそれぞれ必然的に異なることになるのである。こうした社会福祉（政策）はこの資本主義社会の恒久存続性や順当な発展性にとっては、賃金システムが有する独自の根本的欠陥の存在と、同時にそこにうごめく資本の社会政策費用の軽減に対するあくなき欲求と現実的事実が存在する限り、社会福祉（政策）それ自体はある一定の社会的な安全弁策としての意味合いを含む限り、そこには構造的合目的性を内包していると言わざるを得ない。

しかも、社会政策が十二分に貫徹されるものと仮定されるものとされるならば、そこにおいては、おそらく社会福祉（政策）にもとづく補完（補充）は不必要であるが、現実的実際的には、その逆で社会福祉（政策）というものの補完（補充）を不可欠とするほどに社会政策の貫徹は十二分に行うことはなされていないであろう。しかし、本質的にはこの補完性といった社会的性格の根本には、賃金労働者とその扶養しなければならない家族といった社会的人間がその社会生活上の社会的必要状態を生み出すことができるほどに、絶えず十二分に労働力の価値（賃金）獲得を保障されていないというこの社会制度の仕組上の欠陥が横たわっている以上、国家的対応策としての色彩を帯びた行政機関の各分野が実際に展開していくところの多種多様の社会的方策施設がきめ細かく形式的に行政的に整えられ、整備されたとしても、なおそこには補充されなければならない必然的な何ものかが残存していると言える。この補完をしていかなければならない任務や役割を背負う性格を社会福祉（政策）は持つと言えるのである。それでは、一体、何故、この任務や役割を背負わなければならないのであろうか。それはどうして任務や役割を引き受けなければならないのかということである。

#### 4. 補完的性格を有する社会福祉（政策）

つまり、この資本主義的生産方法のもとで、生産力の基本的中心的要素である労働力それ自身にかかると価値が、その価値どうりに支払われて、はじめて賃金労働者の健康的で道徳的な生活水準が保たれ、それと同時に不慮の事故によって賃金獲得が不可能となり、生活諸障害が克服されることによって労働力の生産や再生産が順当に保障されうるものであると仮定するならば、すなわち、社会政策そのものが十二分に貫かれるものだと、もし仮にするならば、多分、論理的に考えてみるとおそらく社会福祉（政策）は不必要なものとなるであろう。けれども、

この仮定は資本主義制度を貫徹する歴史的社会的法則性が存続する限り夢話となり、おとぎ話となって空想の社会の出来事になってしまう。なぜなら、既に述べたように平均利潤率の限界内までしか社会政策そのものは展開・施行されないからである。こうした社会政策の限界性にもとづいて、そこから積み残された課題への対応（策）として社会福祉（政策）が呼びさまされるからである。

例えば、総体的に見て社会政策として位置づけが与えられる最低賃金制度の最低賃金そのものが低いとか、雇用保険や健康保険、さらには、年金保険などにおける給付期間や対象の範囲、さらには支給額といったものから表面化する社会政策の限界それ自体は、そこから必然的にその網の目から零れ落ちる課題に対応するために多種多様の救済方法や形式にもとづいて、それを補完（補充）するための社会福祉（政策）を呼び起こすことになる。

## 5. 代位的役割を背負わされた社会福祉（政策）

けれども、現実的・实际的には社会発展の後進性による社会政策そのものの貧困の段階から資本主義制度の高度な発展に即した社会保障制度それ自体の各分野に氾濫している状態に至るまで、資本の要請としての産業負担の回避への要請は、元来、その補完性（補充性）的性格の位置づけを保持すべきはずの社会福祉（政策）に、それに付加する形で代位的性格を与える場合が多い。その時、社会政策に対する社会福祉（政策）の代位性、あるいは、代替性とは、社会政策そのものが最終的な限界点に達する以前の段階において、社会政策を用いて必然的に対応・処理すべきはずの「労働条件の基本問題」に対して、社会福祉（政策）が代位的にその基本問題に対処することを意味する。

このように考えてみると、社会福祉（政策）が取り扱う領域には、实际的にみて二種類のもものが含まれていることが理解できる。それは、まず、本来的に補完的（補充的）施策としての社会福祉（政策）が持っている領域と、次に社会政策が最終的な限界点に到達する以前の段階において生じてくる代位的（代替的）性格を背負い込む領域の二つである。いずれにしても、この二つが合わさって社会福祉（政策）の対象は「賃金労働者」として立っているし、そのように認識把握されるところに、社会福祉（政策）の固有の対象領域が存在する。そして、社会的方策施設の实际的場面においては、社会政策がその理論的限界にまで達し得ないところから、社会福祉（政策）は補完性的性格に重ねて代位的性格をも背負い込むように迫られているのである。

こうした現実的で实际的な事実を証明するための豊富な我が国における社会福祉（政策）の歴史と現実とは証拠資料を提供し、そして、残してくれている。その点について次に見ておこう。

## 6. 補完的性格と代位的性格の歴史と現実

例えば、日本の半封建的国家主義体制と固く結び付いて、世界マーケットでの発展途上資本主義国家の先進資本主義国に対する自由競争にもとづく経済社会的運命から、賃金労働者の自覚の阻止と商品生産のもとの賃金の圧縮化やコスト削減を至上命令にしながら、社会政策そのものは貧困を嘆いたことは周知の事実である。社会運動に対しての弾圧だけがやたら厳格であって、それが成長し発展しようとする産業や自由貿易の邪魔になるとして、空洞化した「工場法」でさえ 1916 年まで実施されなかったのである。さらに、労働運動が紹介され結実し始めた事実には驚いて治安警察法を制定し実施を行った。これの実施にもとづく弾圧規定への反動として、一揆的で暴発的な色彩を帯びた社会運動自体が最高潮に到達したとき、日本の国家はそれへの対応を自ずと立てた絶対主義的弾圧体制の除去に辿りつかず、慈愛的治療施設の設置に求めていった。また、第一次世界大戦をきっかけにして賃金労働者階級が量的にも質的にも大きく成長し、その戦後のもとの労働者運動の本格的な展開や経済的な反動、および、大恐慌による浮浪者、貧困者、さらには失業者などの続出に対応するために、本格的な賃金労働者保護を行うための社会政策立法の一つである労働組合法の成立を拒み、また、失業保険の欠如の代わりに、僅かに明治時代からの願いであった、工場法を空洞化の姿で成立させ、多くの不備を有する健康保険制度を実施した以外には、セツルメント運動における教化的な社会事業や職業紹介所、公設市場、公益浴場、簡易食堂、公益質屋などの社会的経済的な社会事業、さらには土木救済事業などといったものに貧困者や失業者などの増大化に対応させた。

さらに、封建的色彩を強くの残し、既に早くから形骸化していた恤救規則（1874 年）が、救護法として新たな装いとして登場したのは何と 1929 年であり、代位物とみなされた社会事業でさえも代位物というのには、あまりにも不備なもので貧弱なものでしかなかったことを示すのに役立つであろう。ここにおいては社会事業それ自体が、いかに骨抜きな状態であったとしても、不要な存在であると意味するものではなく、代位物としての任務を担うことによって、本来の労働問題に対処しなければならない根本的な対応策であるはずの社会政策をも貧弱なものにするという要因になったことを指摘しているだけのことである。社会福祉（政策）が本来的な本質と役割から切り離された経済社会の労働問題に対する基本的対応策への位置づけに代位する場合、社会事業自身が自ずから自分の能力のなさを自白するだけではなく、その労働問題への対処を行わなければならない社会政策からその問題を奪い取ることを意味し、そのことによって逆に経済社会の正当で合理的な進展を阻害し、労働問題をはじめとする社会的諸問題全体の緩和や解決を難しくする方向性へと追いやるものであることは、こういった歴史的事実の経験が証明し解明してくれていると言ってよい。

しかも、日本の過去の社会事業や社会福祉（政策）が刻んできた、こうした誤診や残影は、今日でも払拭されているわけでもない。すなわち、今までの社会政策の不備が残してきた責任を、今日の社会福祉（政策）が受け継いでいることに重ねて、現行の最低賃金法にもとづく最



低賃金の水準の低さや、現存する健康保険制度や雇用保険制度、さらには厚生年金保険制度における適用される範囲の限定化やその給付水準・給付内容の低さや制限化は、自ずと自らそれによって充足できない部分や領域が存在し、そのことを引き金にそれへの対応を社会福祉（政策）としての国家的扶助・国家的援助、とりわけ公的扶助に責任転嫁をしているといえるであろう。そこから、この公的扶助制度があるがゆえに、社会政策の中心的柱である社会保険の改良や改善が滞る危険性がないとは言えないはずである。さらに、この公的扶助制度、すなわち、生活保護制度のもとでは厳格な資産調査が存在し、その扶助水準が低レベルな扶助や保護しか与えられないとするならば、社会保険の画一的給付と公的扶助の制度的給付の間には一つの埋めがたい断層が生まれ、この両面そのものに救済されない大量の社会層があることを否定できないであろう。その時にこの公的扶助制度が無限に拡大されることを切要されるのではなく、今日の社会保障制度の全体の中に的確に位置づけられた公的扶助制度が、発展していく社会保険制度を補完（補充）してカバーしていくという責任をより小さくしていくことが、この資本主義制度の構造的な目的に合致していくことになる。

けれども、資本主義制度そのものの成熟化に従って、中心的には独占資本主義段階や資本主義の一般的危機段階以降のもとでは、産業資本は利益の極大化を至上命令にしようとする本能的欲求に起因して、少し前に述べた期待や要望に対して真逆に、産業資本の直接的な経費負担を伴うやり方や政策を回避して、可能な限り国民大衆に費用負担を擦り付けていく手段や政策によって労働問題を含めた社会問題全体の解決・緩和を企てるのである。産業資本の直接的な費用負担が不要な公的扶助制度から一步前進させて、国民大衆のお互いの助け合いに基づく国民年金制度や国民健康保険制度といった社会保険のやり方が選択され、こうした政策的方法による社会福祉（政策）自体が社会保険（社会政策）に代位されるという事態が起こってきているのである。

すなわち、こういうような歴史的事実と実際的事項から教訓として学ばなければならないことは、社会福祉（政策）の本質認識を的確に行い、そこに存立する補完性的性格と代位的性格をごちゃ混ぜにしてはならないのであり、そこから社会政策（社会保険制度）と社会福祉（政策）との両者の全体的体系的関連性についての位置づけを的確に行うことこそが、社会問題全体への国家的対応をこの資本主義制度の構造的目的に合致させることになるのである。

## 7. 社会政策と社会福祉（政策）との両性的性格

けれども、実際の社会的方策施設の体系の中には、社会政策と社会福祉（政策）との性格や領域がその両者の境界領域を共通しているか、あるいは、重なり合う部分が存在し、その部分や領域が、一体、どちらの部分や領域に所属するのが判断できず、さらには両者の中間的で重なり合う性質を有している場合も存在するのではないか。だから、現実的・实际的・具体的な社会的方策施設の体系の中にはその種類や性質、そして、位置などによって、社会政策と社

会福祉（政策）との両性的性格を帯びる場合もあるといえよう。具体的には職業安定制度（職業紹介制度）を見てみると、失業者や未就職者に対してその社会的必要状態を充足するために不可欠な賃金獲得の機会、つまり、労働力を売る機会の仲介的な斡旋や職業指導を行い、そして、授産所や共同作業場といった施設を設立して賃金獲得のための経済的保護・精神的保護を展開する限りでは、その働きや役割は極めて社会福祉（政策）的であると言わなければならないであろうが、しかし、それを他の側面から眺めて見ると経済的には労働力の供給や労働力配置の調整機能、および、労働市場の操作を展開する段階に到達すると社会政策としての役割や働きを果たしているとみなしなければならないであろう。また、歴史的見地に立つと、この職業安定制度は社会福祉（政策）としてスタートを切ったが、のちのちには社会政策的な役割や地位が付与されていくといった理由がそこには存在するし、実際的にもこの職業安定制度はこうした中間的で接点的性格を有するものとして立脚しているといえる。

また、社会政策としての社会保険制度は、元来、何らの事情に起因して休業や離職している労働者、さらには高齢や疾病のために現役労働から退いている人たちに対して、その現役労働からの中断や労働能力を失った時に対応する保険的方法にもとづく社会政策の処理として、すなわち、現役労働者と共にその人たちは全体としての労働者階級の所属員を成し、そこから社会政策（社会保険）そのものがその対象に対処する典型としての性質を喪失するものではなく、社会政策的処理を要請され、出現されたものだといえよう。しかし、ここで労働能力を喪失した高齢者、廃疾者、さらには死亡者の遺族といった者には、直接的には社会政策の対象からは距離を置いているので、社会保険制度からの経済的支給を展開することは空費で意味があまりないと思なされるであろうし、そこから単に社会的必要の欠乏状態と考えても誤りではないように思われる。ということはこうした人たちには、社会福祉（政策）の分野のもとで、その社会生活上の社会的必要の欠乏状態を充足していくための手段を行うことのみが問われているといえるのかもしれない。確かに歴史的事実から見てみると、社会保険制度が成立するまでの時期は、あるいは、社会保険制度がなお、取り扱う対象を絞り込んでいた段階では、こうした人々の救済と保護は会社の福利厚生に依存するか、労働組合の共済事業に頼るか、さらには救貧法や私的救済事業がそれらに向き合ってきたのであった。けれども、資本主義制度がその根本的な生産力内容の要素としての労働力とその生産・再生産を総体的に確保しようとするならば、高齢者や廃疾者といった労働能力を喪失した人たちが背負う社会的必要の欠乏状態を包んで成立することのできているものであろうという建前からは、社会的に見て空費であるとのみ判断を下すことはできないはずである。だから、逆にこうした状態にある人びとを社会保険制度の領域に取り込んでいくことによって、資本主義制度の総体的な構造的合目的性に到達されるという観点から眺めて見ると社会政策が取り扱う対象であるはずである。そこから、社会政策の成熟化と対象範囲の拡大化はこうした人々をも、社会保険制度の対象領域に組み入れることとなった。

けれども、社会保険制度は主に社会政策の一つの救済方法として活用されたものではあったが、ところが社会福祉（政策）の救済手段の一つである場合の存在であることも、決して見逃すべきではない。すなわち、その理由は社会保険制度そのものが十二分に成熟していないとか、あるいは、十二分に整備されていないとかいう場合や、そのようなことではなくて社会政策に対する社会福祉（政策）それ自体の代位的役割（任務）が推し進められて、そこから社会保険制度を中心とする社会政策が取り扱う範囲（領域）や支給内容が非常に貧弱であるような状況下においては、社会政策を補完（補充）したり代位したりする役割を背負ったものとして、こういった社会保険の対象範囲から外れている人たちをはじめとして、生きるための社会的必要の欠乏状態を充足できない社会階層の人たちへの社会福祉（政策）的な性格を帯びた社会保険が存立している。例えば、一般的国民大衆に対しての医療への経済的負担を軽減するためにわが国の国民健康保険制度や、同じく高齢や障害、さらには母子などといった事故に対応するための国民年金保険制度はこうした目的と性格を有して登場したのであり、社会保険制度全体の中でそれらは特殊なポジションが付与されることとなった。ただ、この国民健康保険や国民年金保険に対して、社会保険制度に関しての研究者たちは的確で明らかな論理的根拠を捻出することができず、この両保険を単に社会福祉（政策）の中を含むもののだとして特別扱いするか、あるいは、社会保険制度全体の中に一まとめにしてその範疇に所属するもののだとして把握される場合が、多々、見られるのである。すなわち、こうして社会政策体系の中核的柱である社会保険制度が、歴史的な時代やその種類・性格が異なることにもとづいて社会福祉（政策）としての性格や特質を帯び、他方、社会保険そのものが社会福祉（政策）の一つの救済的方法として扱われているという事実こそは、社会保険における社会政策と社会福祉（政策）との両者が取り扱うものだという領域が相互に重なり合って存在しているものであると見ることができる。

## 8. 格下げ（論）についての誤認

社会福祉領域における技術主義的体系のもとでは、社会福祉（政策）の代位・補完的な役割や任務について批判的認識を持っている。例えば、この点について概ねこの社会福祉（政策）に対する代位的・補完的な役割や任務の位置づけが社会保険といった社会政策への従属的色彩を強力に強いられたものの結果であり、社会保険や社会政策に関わる研究者たちによる社会福祉（政策）への極めて低い評価の表れであり産物あるとし、反発や批判さらには不満を爆発させている場合が多いといえる。しかし、こうした反発や批判そのものは代位性や補完性（補充性）の存在意義をそれ自体を恣意的、あるいは、主観的に捉えることから受け取られる結果、当然に起こってこざる得ない人間の感情的で感覚的な印象の出現形態だと言えるのであって、決してこの代位的・補完的な存在意義を客観的な認識と構造的な解明に基づく論理的分析に起因する生産的で建設的な批判であるとは言い難い。

おまけにもう一方の側では、技術主義的立場に立脚する研究者の中には、この代位性や補完性（補充性）を導き出す重要な鍵概念である歴史性・社会性に規定された現実的社会を直視して論理的な議論をすることを回避して通っているという事実さえ見受けられる。さらに、人間の性格や人間関係一般の調整そのものに目をやり、そのことを達成するための調整方法や調整技術の必要性を声高く訴え主張することにもとづいて、代位的で補完的な役割や任務から社会福祉（政策）を解放し、まさしくそこからその意味での主体性や固有性を確立することができると信じきっているのである。けれども、社会福祉（政策）の主体性や固有性の強調は、研究者自身の主観的で感覚的な決断や意図ならばさておいて、社会福祉（政策）そのものが歴史的・社会的現実を視野に入れた客観的分析のもとでは、その主体性や固有性がそのまま代位性や補完性といった性格や役割に包まれている限り、いかに強く主張しようとしても、決して社会福祉（政策）そのものやその主体性や固有性をそこから解放することができないといえる。

他方、こうした技術主義的立場に立ちながらも、この代位性や補完性（補充性）の正当性を認めた上で独自の論理的体系を構築しようとする研究者もいる。その研究者とは岡村重夫氏<sup>2)</sup>である。この代位性や補完性（補充性）の役割について、社会福祉そのものの内部構造を基本的に制約する役割（任務）であるとし、社会福祉研究者たちの間では昔からの一般的な常識となっていることを指摘している。ところが、この場合の代位性や補完性（補充性）といった独自性は、一般的に現存する経済政策、教育政策、住宅政策、さらには医療政策などといった国家的諸施策やその施策としての政策それ自身が有する性格・特質、つまり、平均的視点や画一的視点、さらには十人十色といった考え方を捨象してしまう「じゅっぱひとからげ」的救済を行う性格・特質を補完し補充し、さらには代位するための「個別化的援助の技術体系」に社会福祉の独自性や固有性が存在すると考えられるのである<sup>3)</sup>。こうした考えの中には、「社会関係」の政策（制度）的側面と「社会関係」の個人的側面があり、前者の側面は平均的・画一的側面であり、その側面の網の目から零れ落ちた人たちを救済するために、後者の「社会関係」の個人的側面に焦点をあてる「個別化的援助」にこそ社会福祉の独自性があり、そこから政策（制度）的側面から零れ落ちた人々を助けるという、すなわち、その側面を補充する補完する、さらには代位するところに社会福祉の固有的役割があることを見出すのである。

けれども、この指摘においては、つまり、社会福祉の代位性や補完性（補充性）に社会福祉そのものの独自性を見出そうとする認識方法には、単に超歴史的、あるいは、現象的な視点にもとづく論理的展開と恣意的な研究展開が施されているだけであって、その歴史的社会的な構造上の根拠や歴史的社会的な論理的必然性を的確に認識して、論理的に証明を行っているとは言い難いであろう。けれども、社会福祉（政策）に関する研究史や社会福祉（政策）の実際の・社会的な実践活動を眺めて見ても、その代位的・補充的性格が問題視されるところは、岡村氏が指摘されるような政策（制度）そのものが平均的かつ画一的な性質が存在するということから出てくる「じゅっぱひとからげ」的政策といった色彩に対しての批判や問題を克服して

いく「個別化的援助体系」こそが本質そのものであり、そこからそのことが社会福祉（政策）としての代位的・補完的な役割や位置づけを持ち与えられるということではなく、個別化的援助技術をはじめとして集団的援助技術、地域援助技術、さらには政策的救済方法などといった多種多様の援助技術を含む総体的全体的な社会福祉（政策）それ自体が、真の本質である社会的国家的方策施設の体系上の位置づけに基づいて代位性・補完性を持っていることになる。すなわち、この代位性・補完性は、もともとその存在的根拠を資本主義制度の仕組上の論理に即応して、社会的歴史的に分析し導き出していかなければならないものといえる。したがって、そのことは平均利潤率の限界性に起因する社会保険制度を中核的柱とする社会政策が行き届かない限界から構造上、否応なしに発生するものであって、この認識視点を喪失してはこの問題をより本質的に解きほぐすことは不可能といえる。

また、他方、社会福祉（政策）は他の学問分野から支配されない固有の学問的分野、あるいは、専門的で独自の職業領域を有するものであり、社会福祉（政策）がもつ代位的・補完的（補完的）任務の主唱は社会政策研究者にもとづく社会福祉（政策）への軽視であって、社会福祉（政策）そのものを労働条件などを対象領域にもつ社会政策の下僕として位置づけるものであるといった批判や疑問が投げかけられる場合が多い。そこから、その位置づけに起因して社会福祉（政策）に高い評価を与えず、社会福祉に関わる専門従事者にやる気を喪失させてしまうといった非難や罵声であるとも言える。また、こうした位置づけや役割は比べられる両者、すなわち、社会政策（社会保険）と社会福祉（政策）の両者に対して予め優劣といったランクづけを行い、後者は前者よりも格下であり、後者に関わる事業につく専門従事者は「やる気」や「情熱」を挫かれてしまう結果をもたらすということであろう。

しかし、社会福祉の専門的技術に高評価を与える研究者たちの中には、この位置づけや役割に関して、全く触れないで回避して突き進むか、あるいは、高度な専門的技術性や専門的職業性に大きな誇りがあることに自信を持ち、そのことを声高らかに主張することによって代位性や補完性（補完性）を真向から打ち消すことが可能であると思込んでいる。また、こうしたことによって不名誉な代位的・補完的役割から解放されると信じ込むのである。

しかしながら、この代位的・補完的任務を持つ国家的方策施設体系の一つに位置づけられる社会福祉（政策）が、例えば仮にここにないと仮定するならば公的扶助という形で、あるいは、ソーシャルケースワークといった技術的方法によって、保護救済されるであろうはずの大量の貧困者は、この資本主義社会のもとで保護・援助されず、そこから生命の危険に直面する貧困者もいるであろう。より進んで大量の低所得者階層に所属する人々は、これが仮に存在しないとすれば、除去できない社会的必要の欠乏状態から救出されず、社会生活が成り立たないことになる。このように考えてくると、社会福祉（政策）はこういった貧困者層や低所得層にとっては必要不可欠な社会的任務と機能を担っているといえる。さらに、そのことは同時にこの資本主義制度の恒久持続性と順当な発展への構造的役割を果たしているといつてよい。

だから、社会福祉（政策）はこの社会制度や個人自身にとっても、高い評価と重要な意味合いを付与されなければならない存在であるといえる。この代位的・補完的役割そのものの強調は決して社会福祉（政策）の格下げとは、論理的に、一切、縁もゆかりもなく、全然、別個の役割である。社会福祉（政策）の専門的技術の有用性や高度な専門的職業性といったものの主張や強調は、社会福祉（政策）の代位的・補完的性格を否定するための原因や根拠には当たらないことに注意喚起を払うことが重要となる。

すなわち、高度化した技術性や高度化した専門的職業性を声高らかに叫んで社会福祉（政策）の固有性を誇示し自己主張したとしても、この代位的・補完的性格からいとも簡単に自由に解き放たれると思いついてしまうこと自体、論理的に理論的に無理やねじれ現象を出現させてしまう。そのことはあたかもまるで夢の中で、真実を呼び主張したとしても、その実、真実ではなく幻影を見たかのように、社会福祉（政策）における高度化した専門的技術や専門的職業性の高度化を言葉の上で高らかに叫んでみたところで、その補完性や代位性を否定し克服できると思いついていること自体が、代位性や補完性の内での事項なのである。だから、こういったやり方や思考方法では、社会福祉（政策）の代位的・補完的任務という確固たる役割である社会的現実とは、少しも動揺することなく「がん」と立ちはだかることになる。

## 注・引用文献

- 1) この稲沢公一・岩崎晋也著『社会福祉をつかむ（改訂版）』（有斐閣、2014年）の中の特に第4章「社会福祉の政策」のところを見ていただくとよいであろう。この第4章「社会福祉の政策」は岩崎晋也氏が執筆されている。
- 2) 岡村重夫著『全訂 社会福祉学（総論）』（柴田書店、1977年）を全体的・総体的に見ると岡村重夫の考え方がよく理解されるであろう。
- 3) 岡村重夫、前掲書の特に第3章「社会福祉の対象」を見るとよく理解できるのである。

（すえざき えいじ 社会福祉学部）